Elisa P. Reis e Regina Zilberman (Orgs.)

Retratos do Brasil

Coleção Memória das Letras, 20

Elisa P. Reis
Regina Zilberman
Organizadoras

RETRATOS DO BRASIL

Coleção
MEMÓRIA DAS LETRAS
20

Porto Alegre
2004

SUMÁRIO

A AGENDA SOCIAL BRASILEIRA

Simon Schwartzman
AirBrasil

Em uma agenda, anotamos as coisas que precisam ser feitas, assim como sua ordem de importância e sua seqüência no tempo. A agenda republicana, Ordem e Progresso, manteve-se intacta no Brasil por quase um século, traduzida nos anos de governo militar para "segurança e desenvolvimento". Nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, o reordenamento da economia e das contas públicas adquiriu prioridade, como condição para o crescimento econômico e políticas de bem-estar social. O governo de Luís Inácio da Silva começou colocando em primeiro lugar, em sua agenda, a questão da fome, dramatizando a importância da questão social e refletindo o tom da campanha eleitoral, onde prevaleceu a idéia de que o governo anterior havia "esquecido o social". Na perspectiva predominante no governo Cardoso, o Brasil era visto como um país em desenvolvimento, com um forte setor industrial e agrícola e uma extensa classe média, mas com sérios problemas de desequilíbrio macroeconômico e com grandes setores da população ainda excluídos dos benefícios do desenvolvimento econômico e social. Na perspectiva do governo Lula, o país aparece como vivendo um problema urgente de fome generalizada, analfabetismo e latifúndio, necessitando urgentemente de políticas redistributivas e de mobilização e promoção social. Com diferenças de ênfase, é possível dizer que são duas faces da mesma moeda, que podem levar, no entanto, a prioridades bastante distintas.

O estabelecimento de uma agenda de políticas públicas depende de vários fatores, que incluem as emergências de curto prazo, que precisam ser enfrentadas com realismo; as preferências e prioridades dos partidos, movimentos sociais e instituições com poder e capacidade de influência no governo e na opinião pública; e a realidade econômica e social do país, que tem suas limitações e condicionantes, as quais não podem ser ignoradas impunemente. Não há dúvida que, a médio e longo prazo, as políticas bem-sucedidas serão aquelas que consigam ir além do "apagar de incêndios" do dia a dia, assim como das preferências de momento dos movimentos sociais e da mobilização da opinião pública através dos meios de comunicação de massas, e partam de um diagnóstico correto a respeito dos problemas existentes, e das possibilidades efetivas de enfrentá-los. Como está, de fato, a sociedade brasileira e que políticas são realmente necessárias para melhorar as condições de vida de sua população? São estas as questões que este texto pretende examinar.[1]

Os condicionantes da agenda social

Nunca será demais repetir que nenhuma agenda social será bem-sucedida se não estiver associada a uma política econômica bem articulada e coerente, que possa gerar emprego e riqueza. Em economia, existem também questões de curto prazo que dependem pouco da preferência dos partidos e governos – problemas como o déficit das contas públicas, ou do fluxo de capitais externos – e orientações de mais longo prazo, relacionadas, entre outras coisas, com as políticas de investimento do setor público e a abertura internacional da economia, que são objeto de controvérsia. Sejam quais forem as políticas econômicas adotadas, elas têm um duplo impacto sobre a área social – diretamente, através da geração de empregos, e indiretamente, através da geração de recursos públicos que possam ser reinvesti-

[1] Este texto se baseia e retoma trabalhos anteriores, dentre os quais SCHWARTZMAN, Simon. Brasil: a agenda social. In: BETHELL (org.). *Brasil, fardo do passado, promessa do futuro*: dez ensaios sobre política e sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002a. p. 77-116; e REIS, Elisa Maria Pereira; SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza e exclusão social*: aspectos sociopolíticos. Rio de Janeiro: 2002. Formato eletrônico.

dos em políticas sociais específicas ou redistribuídos pela sociedade. Além destas restrições e condicionantes econômicos, existem outros, de natureza demográfica e social – o tamanho da população, sua distribuição territorial, suas características etárias, seu nível de educação, as taxas de natalidade, a expectativa de vida, as características das famílias, etc. – que definem o marco e o espaço dentro do qual as agendas sociais podem ser estabelecidas e implementadas.

A noção de que a política econômica por si só, se bem-sucedida, tornaria dispensáveis as políticas sociais, já não tem muito seguidores. Tem sido mais freqüente, nos últimos anos, a visão oposta, segundo a qual agendas sociais poderiam ser implementadas a partir de imperativos éticos e morais, independentemente das condições mais gerais, ou estruturais, da economia e da sociedade. Não é difícil vislumbrar, por detrás destas duas visões, entendimentos distintos a respeito da natureza da sociedade humana e das pessoas que a formam. Em um extremo, a sociedade é percebida como uma realidade dotada de leis e determinismos próprios, que condicionam as ações, preferências e destinos de seus participantes; no outro, a sociedade é percebida sobretudo como uma coletividade de seres morais, dotados de livre-arbítrio, e com capacidade para ordenar a vida social conforme suas preferências. A solução para esse dilema, em princípio, é trivial – existe espaço para a implementação de agendas sociais, mas esse espaço não é livre e desimpedido, e sim marcado e delimitado por condicionantes estruturais bem definidas, que precisam ser conhecidas. Menos trivial é entender quais são essas condicionantes e, a partir daí, poder avaliar que políticas sociais precisam receber prioridade e têm chance de sucesso. É isto que este texto pretende fazer, ainda que de forma bastante preliminar.

A estrutura social e suas transformações

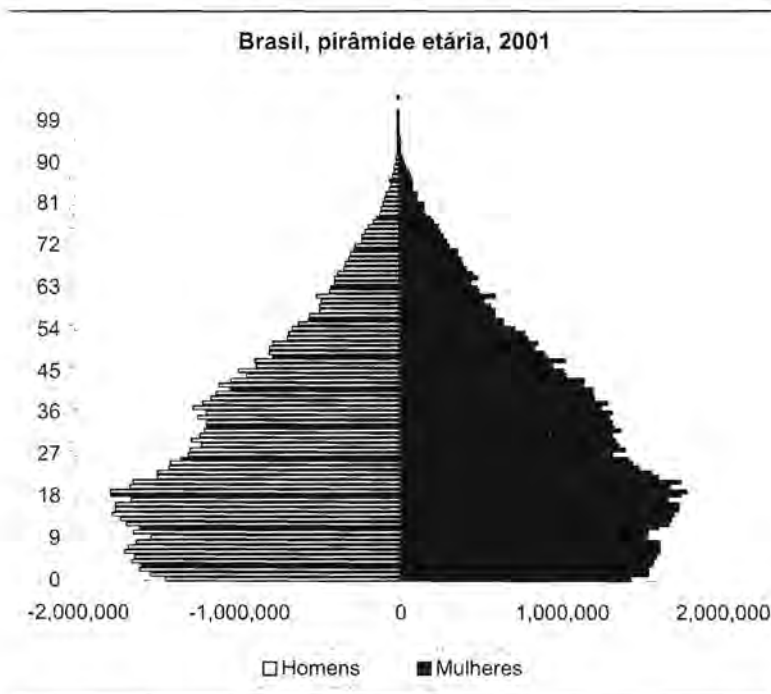
Em linhas gerais, a estrutura social de um país é dada por sua estrutura demográfica, sua ocupação, a distribuição da riqueza entre seus habitantes, e sua distribuição espacial e geográfica. Entram nesse grande painel, além disso, a existência de divisões de natureza étnica e cultural e o que se pode denominar de "capital humano", a educação. A sociedade brasileira

vem se transformando rapidamente ao longo das últimas décadas, a tal ponto que a agenda social muitas vezes é superada pelos fatos.

O exemplo mais claro dessas transformações é a mudança nas taxas de fecundidade, que afeta diretamente o crescimento e as características mais gerais da população. Entre 1950 e 1980, o Brasil cresceu a uma taxa média anual de 2,8%, o que significa que a população dobrava a cada 25 anos. Em 2000, essa taxa estava estimada em 1,33, o que significa uma duplicação a cada 55 anos. Como a taxa vem caindo, a expectativa é que, por volta de 2020, a população brasileira já tenha parado de crescer e mesmo começado a se reduzir. No passado, políticas de controle da natalidade eram proclamadas como essenciais para resolver os problemas sociais do país, e ainda hoje existe quem defenda esse ponto de vista, já totalmente ultrapassado pelos fatos. A redução da fecundidade da população não foi o resultado de nenhuma política governamental deliberada, mas a conseqüência de uma série de fatores que incluem o ingresso das mulheres no mercado de trabalho, a mudança da população do campo para as cidades, o aumento da educação, o aumento da informação e da disponibilidade de meios contraceptivos, e a mudança nos valores e na cultura da população.

O impacto dessa transformação é enorme. Por um lado, o Brasil começa a deixar de ter os problemas de um "país jovem", que precisa abrir cada vez mais escolas, criar cada vez mais empregos, e construir mais casas para uma população em constante crescimento; e passa a ter os problemas de um país adulto, que começa a envelhecer. O impacto sobre a educação é o mais visível: até recentemente, ainda se insistia na prioridade em abrir cada vez mais escolas; hoje, como que de repente, a cobertura escolar no primeiro grau já é de quase 100%, e muitos estados começam a confrontar o problema de salas vazias. A redução da pressão sobre o mercado de trabalho vai se fazer sentir com mais força nos próximos anos, quando o tamanho das novas gerações buscando emprego se torne menor a cada ano. Com uma população jovem cada vez menor, e uma população mais velha ainda relativamente reduzida, a taxa de dependência da população (ou seja, o número de crianças e velhos que cada adulto deve sustentar) se reduz cada vez mais, fazendo com que as gerações jovens tenham a oportunidade de investir mais em si mesmas e poupar para o futuro. É uma janela de oportunida-

de que irá desaparecendo, na medida em que a população envelheça, aumentando a carga de dependência das novas gerações. O envelhecimento da população coloca na ordem do dia os problemas dos custos crescentes das aposentadorias, as necessidades de atendimento médico, cada vez mais caro, dos idosos, e toda a questão social do amparo à velhice, que até recentemente não fazia parte da preocupação dos brasileiros.

Quadro 1
Brasil, pirâmide etária, 2001

A outra transformação dramática ocorrida no Brasil nos últimos anos foi a transição da população do campo para as cidades. Para muitos, o Brasil ainda é visto como um país predominantemente rural, dominado pela política, economia e cultura do interior. Os entusiastas da reforma agrária ainda pensam que o futuro do Brasil depende de uma revolução no campo, como se pensava cinqüenta anos atrás. No entanto, a Pesquisa Nacio-

nal por Amostra de Domicílios do IBGE de 1992 já mostrava que apenas 22% da população do país vivia em área rural; em 2001, essa percentagem havia caído para 16%. Em termos de ocupação, 20,6% da população ativa do país se dedicava a atividades rurais, muitos vivendo em regiões urbanas e trabalhando como assalariados, e não camponeses de tipo tradicional; enquanto outros, embora vivendo em zonas rurais, se dedicavam a atividades de prestação de serviços, comércio de mercadorias, e outras.

Essas transformações vieram acompanhadas de mudanças também muito significativas na maneira pela qual a vida familiar e social se organiza. Já em 1992, 22% dos domicílios brasileiros eram chefiados por mulheres: em 2001, esse número havia aumentado para 27,3%.[2] O número médio de filhos por domicílio em 1992 era 1,9; em 2001, havia caído para 1,1. Em 1992, 28% dos chefes de família não tinham cônjuge; em 2001, este número havia subido para 33%, um quarto do total.[3] A família tradicional, portanto, formada por um homem responsável pelo sustento, por uma mulher dona de casa, e vários filhos, vem perdendo lugar, e sendo substituída por diferentes tipos de arranjos – pessoas que vivem só, mulheres chefes de família, casais sem filhos, pais sem mulheres. Se a família tradicional era, como sempre se pensou, o lugar de formação e apoio para o desenvolvimento físico, cultural, moral e mental das crianças, essa função se vê cada vez mais ameaçada, criando novos problemas que até recentemente não eram parte da agenda de preocupações.

As condições de vida

Ao final do milênio, generalizou-se a idéia de que, por causa da globalização e das políticas de estabilização econômica, as condições de vida da população brasileira haviam se deteriorado. Os dados mostram que, apesar do pouco desenvolvimento econômico que houve no período, houve melhorias significativas. Para ser mais bem entendida, esta questão precisa ser vista

---

[2] A PNAD usa a expressão "pessoa de referência", no lugar de "chefe", para designar a pessoa com a responsabilidade principal pela manutenção da família.

[3] BERQUÓ, Elza. Perfil demográfico das chefias femininas no Brasil. In: BRUSCHINI, UNBEHAUM. *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002. p. 243-266.

por pelo menos três perspectivas distintas: a do rendimento absoluto, a da desigualdade, e a dos padrões de consumo e condições de vida da população.

O rendimento médio da população brasileira aumentou entre 1992 e 1999, segundo os dados das PNADs, para a população como um todo e para diferentes grupos sociais. A desigualdade, expressa tanto pela relação entre os grupos de renda alta e baixa quanto pelo índice Gini, mostra uma pequena diminuição, mas se manteve alta durante a década.

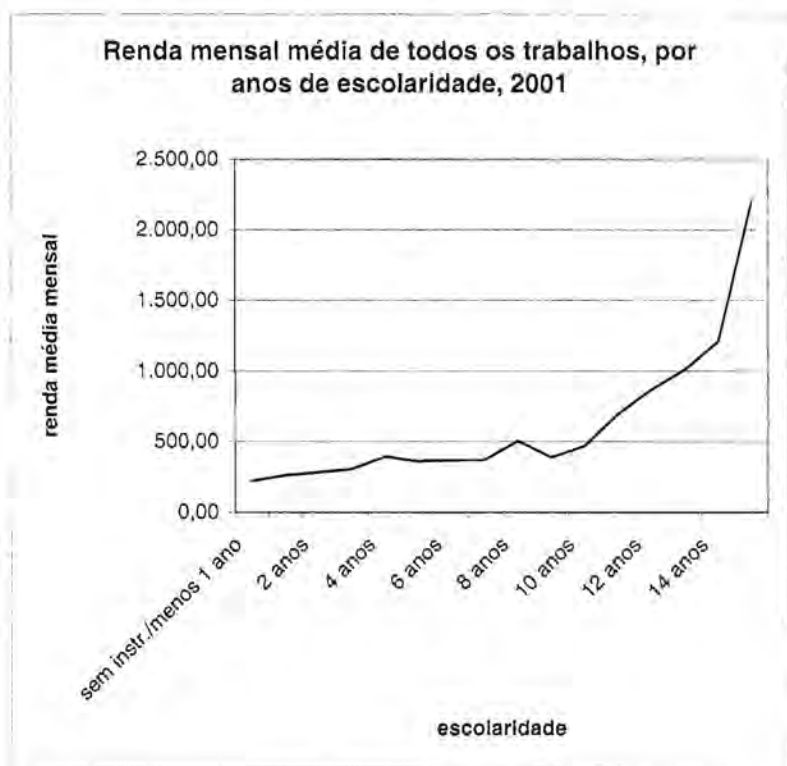
Quadro 2
Rendimentos da População Brasileira, 1992-1999

Rendimentos da população brasileira, 1992-1999		
	1992	1999
Rendimento médio mensal dos 40% mais pobres da população (reais de 1999)	95,38	127,27
Rendimento médio mensal dos 40% mais pobres em salários mínimos	0,70	0,94
Rendimento médio mensal dos 10% mais ricos (reais de 1999)	1.812,25	2.397,07
Rendimento médio mensal dos 10% mais ricos (em salários mínimos)	13,33	17,63
Relação entre rendimentos médios dos dois grupos	19,00	18,82
Índice Gini de desigualdade	0,571	0,567

Rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos e mais com rendimento. Fonte: (IBGE 2001, tabelas 4.15 e 4.16)

Apesar da pequena melhoria, o avanço foi claramente insatisfatório, especialmente para a população de menor renda. A desigualdade de renda no Brasil é considerada uma das mais altas do mundo, evocando a imagem de um país dividido entre uma pequena elite de altos rendimentos e uma grande população vivendo miseravelmente. Essa interpretação não é acurada, porque os dados se referem a diferenças de rendimento monetário, e não riqueza enquanto tal. Eles excluem, assim, tanto as transferências e os rendimentos não monetários, que podem ser significativos para as famílias mais pobres, sobretudo na área rural, quanto os recursos provenientes da riqueza acumulada, que podem ser importantes para os mais ricos. Estudos econométricos mostram que, dos diversos fatores que afetam a renda – região, idade, sexo, raça, tipo de ocupação, educação, etc. – o

mais importante, de longe, é a educação.[4] Em 2001, o rendimento mensal médio de quem tinha educação superior era cerca de 2.200 reais – um bom salário de classe média, mas longe de indicar riqueza – enquanto o rendimento médio de quem não tinha educação era dez vezes menor. A implicação desse fato é que o caminho mais importante para uma melhor distribuição da renda é o aumento e a melhor distribuição das oportunidades educacionais, e não a redistribuição da riqueza.

Quadro 3
Renda e escolaridade

[4] Veja a respeito os diversos artigos publicados em HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

Diferenças étnicas e discriminação

Não é possível falar do tema das desigualdades de renda e oportunidades no Brasil sem tomar em conta a questão das diferenças étnicas, raciais ou "de cor". A miscigenação que sempre existiu no Brasil faz com que o termo "raça" não tenha significado biológico definível com alguma precisão,[5] e o termo "etnia" supõe a existência de culturas distintas, não facilmente identificáveis. Tradicionalmente, as pesquisas brasileiras trabalham com o conceito de "cor", como um indicador de raça ou etnia, mas é uma classificação que a população brasileira, em geral, tampouco aceita.[6] Apesar dessa grande imprecisão nas linhas de classificação étnica e cultural, qualquer que seja o critério adotado, existem claras diferenças de oportunidade e condições de vida entre os que se consideram "brancos" (metade da população) e os que se consideram "pretos" (cerca de 5%) ou "pardos" (44%) nas pesquisas do IBGE. Não é só que os "pretos" e "pardos" estejam em piores condições em termos de educação, rendimento e condições de trabalho. Mesmo em condições iniciais semelhantes – por exemplo, para os mesmos níveis de educação, e nas mesmas regiões – a situação dos negros e pardos é sistematicamente pior (Quadro 4).

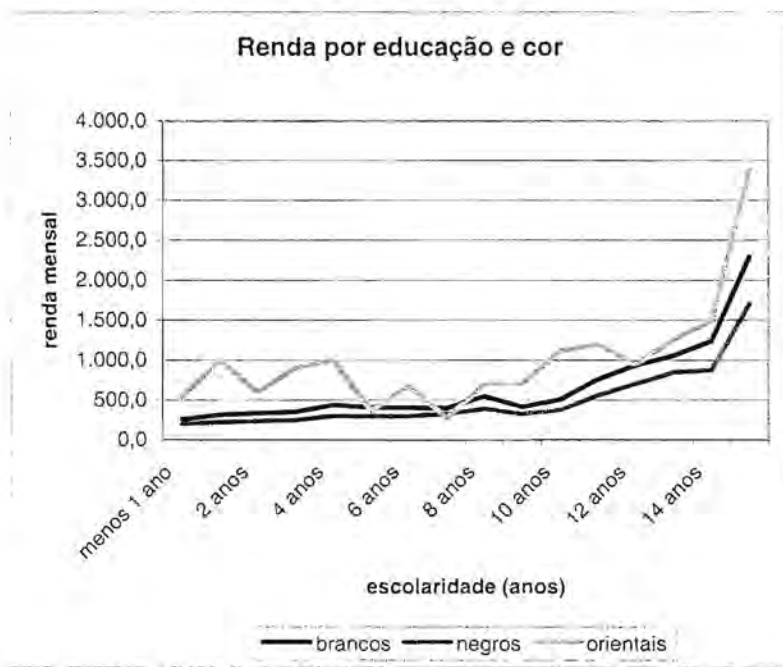
As explicações para essas diferenças são objeto de controvérsia, assim como são controversas as políticas propostas para superá-las. O passado de escravidão e deprivação e o preconceito não parecem suficientes para explicar a situação atual, se consideramos que outros grupos sociais, como os imigrantes japoneses, também vieram ao Brasil em situação de semi-servidão, e foram objeto de intenso preconceito, tendo conseguido no entanto importantes ganhos em termos educacionais e de rendimento, maiores, em média, do que os da população branca. Existem evidências esparsas de discriminação contra negros no mercado de trabalho, que, aparentemente, nunca foram suficientemente quantificadas. Por outro lado, não há evidências de discriminação no acesso à educação, e os dados mostram, ao contrário do que afirmam alguns autores, que as diferenças

---

[5] PARRA, Flávia C. et al. Color and genomic ancestry in Brazilians. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 100, p. 177-182, 2003.

[6] SCHWARTZMAN, Simon. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 55, p. 53-96, 1999.

educacionais entre negros e brancos vêm se reduzindo nas novas gerações. Existe uma ampla literatura a respeito da questão nos Estados Unidos, onde as barreiras raciais e a discriminação são mais evidentes, mas onde as principais explicações das diferenças de desempenho parecem apontar para as características da estrutura social e da cultura de cada grupo, e não para os efeitos da discriminação, ou de fatores de natureza biológica e hereditária.[7]

Quadro 4
Renda por educação e cor

O tema das diferenças e eventuais discriminações por gênero também tem sido objeto de atenção crescente. Os dados mostram que, por um lado, as mulheres estão alcançando, no Brasil, um nível educacional superior ao dos homens; mas, ao mesmo

[7] JENCKS, Christopher. *Rethinking social policy race, poverty, and the underclass*. New York: Harper Perennial, 1993.

tempo, elas têm rendimentos consistentemente inferiores aos dos homens para cada nível educacional. Essas diferenças parecem estar associadas, em grande parte, aos efeitos da maternidade e das atividades domésticas nas carreiras profissionais das mulheres, mas existem, certamente, outros fatores de tipo social e cultural, ligados, por exemplo, à existência de profissões e ocupações estratificadas por gênero.[8]

Pobreza, miséria e indigência

Segundo a PNAD 2001, há no Brasil cerca de 25 milhões de pessoas vivendo com uma renda familiar mensal *per capita* de cerca de 40 reais ou menos (pouco mais de um dólar por dia), e outras 16 milhões vivendo com até 60 reais mensais (dois dólares). No total, cerca de 55 milhões vive com meio salário mínimo mensal ou menos. Que significam esses dados, em termos de condições de vida da população? Será que a população brasileira de baixa renda não tem o que comer, como faz crer a prioridade dada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva ao programa Fome Zero?

Não existem informações sistemáticas e confiáveis sobre os padrões alimentares da população brasileira, e as estimativas de desnutrição feitas a partir dos dados de renda são indiretas demais para serem tomadas de forma literal, assim como são arbitrárias as tentativas de estabelecer "linhas de pobreza" de um ou outro tipo.[9] Existe, por outro lado, uma série de indicadores sobre as condições de vida e padrões de consumo das famílias brasileiras, que podem servir de indicação indireta sobre condições de vida. Esses indicadores, mostrados no Quadro 6, sugerem que a informação sobre a renda monetária *per capita* das famílias está longe de se constituir em uma boa indicação sobre

---

[8] Veja a respeito a série de trabalhos realizados pela Fundação Carlos Chagas, dentre os quais BRUSCHINI, Cristina. *Tendências da força de trabalho feminina brasileira nos anos setenta e oitenta*: algumas comparações regionais. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Departamento de Pesquisas Educacionais, 1989; BRUSCHINI, Maria Cristina A.; PINTO, Céli Regina J. *Tempos e lugares de gênero*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Editora 34, 2001.

[9] Veja a respeito ROCHA, Sonia. Estimação de linhas de indigência e de pobreza: opções metodológicas no Brasil. In: HENRIQUES. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 685-718. Ver também SCHWARTZMAN, Simon. Estatísticas da Pobreza. *Revista Brasileira de Estatística*, v. 58, p. 7-18, 1997.

situações de indigência, que seriam incompatíveis com as condições de moradia e consumo expressas na primeira coluna do quadro. Outra informação relevante é que todos os indicadores de condição de vida melhoraram ao longo da década de 90, mais do que se poderia supor a partir do pequeno crescimento havido na renda das famílias. Assim, entre 1992 e 2001, a expectativa de vida dos homens aumentou de 62,4 para 65,1 anos, e, para mulheres, de 70,1 a 72,9; a mortalidade infantil caiu de 43 para 34,6 por mil em 1999. O número de casas com água encanada aumentou de 68,1 a 77,6%; o número de casas com esgoto passou de 46,1 a 59,2%; o número de casas com telefone fixo passou de 18,9 a 51%; e o número de casas com telefone celular em 2001 era de 31%.[10]

Quadro 6
Condições de vida das famílias brasileiras

Condições de vida das famílias brasileiras, 2001	Quintis de renda					
	I	II	III	IV	V	Total
Total de domicilios	8.954.023	9.072.075	8.844.024	8.954.150	8.956.049	44.780.321
Pessoas por domicilio (média)	4,9	4,0	3,3	3,2	2,9	3,6
renda familiar mensal per capita	29,98	84,29	152,08	269,31	970,79	290,88
Percentagem que:						
mora em área rural	31,4	18,2	13,9	7,6	3,3	14,8
paredes de alvenaria	79,7	85,7	87,1	90,6	96,3	87,9
mora em casa própria	69,7	68,8	68,7	67,5	67,4	68,4
tem água canalizada	65,0	85,0	90,8	96,8	99,2	87,4
tem geladeira	60,9	83,5	88,2	95,4	98,5	85,3
Tem TV a cores	60,4	80,5	84,0	93,1	97,9	83,2
tem coleta de lixo	52,4	70,9	78,0	86,2	90,2	75,6
tem telefone convencional	15,9	35,2	48,3	68,7	87,4	51,2
tem maquina de lavar roupa	7,1	17,0	27,1	45,5	70,6	33,5

Fonte: PNAD 2001

Esses dados já nos permitem uma primeira conclusão: sem diminuir a importância dos problemas de pobreza e deprivação que existem, e afetam importantes segmentos, o Brasil está longe de uma situação de indigência e miserabilidade generalizadas. Além do mais, o Brasil não tem problemas de falta de produção de alimentos, ou desabastecimento, que pudessem justificar políticas de envio de alimentos, exceto em situações extremas e excepcionais. O que falta é, simplesmente, dinheiro, o que justifica a importância das propostas de renda mínima que têm

[10] Dados da PNAD de 1992 e 2002, e das estimativas de mortalidade infantil e expectativa de vida do IBGE.

sido formuladas.[11] Existem boas razões para se preocupar com as situações de pobreza extrema e desenvolver políticas assistenciais e compensatórias que possam socorrer as pessoas em situações de maior deprivação. Mas a prioridade deve estar em melhorar a qualificação e as oportunidades de trabalho e geração de renda das pessoas.

Emprego e trabalho

A criação de postos de trabalho em qualidade e quantidade suficientes para alterar as condições de vida da população brasileira depende de políticas macroeconômicas cujo escopo vai além dos limites deste artigo. Mas depende, também, de uma série de políticas de nível micro, que podem afetar, por um lado, a qualificação dos trabalhadores, e, por outro, a organização do mercado de trabalho, criando condições de geração de renda e fazendo com que os ganhos do trabalho aumentem sua importância relativa, em relação aos ganhos do capital.

O Brasil não tem índices excepcionalmente altos de desemprego, mas isso tem mais a ver com o conceito estatístico de desemprego do que com a situação de trabalho da população. De fato, o termo "desemprego" se refere a pessoas que estão ativamente procurando trabalho e não o conseguem, em um período determinado. Ele exclui, portanto, pessoas que, por diversas razões, não estão procurando trabalho (consideradas "inativas") e as que conseguem trabalho precário, ou temporário, enquanto buscam outro ("sub-ocupadas"). Diferentes pesquisas medem essas coisas de forma distinta, e apresentam dados de desemprego discrepantes. Em geral, como o seguro-desemprego no Brasil é ainda bastante limitado, e não se aplica a pessoas fora do mercado formal de trabalho, as pessoas tratam sempre de conseguir alguma renda do trabalho, e com isso saem das estatísticas do desemprego. Quando a economia aquece, muita gente procura emprego, e, com isto, aumenta tanto a ocupação quanto a desocupação; quando a economia esfria, muita gente

[11] SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania:* a saída é pela porta. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Cortez Editor, 2002; CAMARGO, José Márcio; FERREIRA, Francisco H. G. *O benefício social único*: uma proposta de reforma da política social no Brasil. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2001. Texto para Discussão.

desiste de procurar trabalho, e, dessa forma, o desemprego pode cair.

As estatísticas de emprego são importantes para medir variações de curto prazo na economia, mas, para uma visão mais completa da situação, é necessário olhar para o mercado de trabalho em seu conjunto, com as diferentes formas de emprego e ocupação (Quadro 8). Chama a atenção, sobretudo, o fato de que somente 24% das pessoas que trabalham no Brasil tenham um emprego formal, ou seja, um contrato de trabalho legalmente válido; 54% dos trabalhadores não contribuem para nenhum sistema de previdência social e não têm os benefícios da aposentadoria. Uma outra indicação do caráter precário do trabalho é o número de horas trabalhadas por semana (exceto, naturalmente, em situações especiais, com a dos funcionários públicos): 27% dos trabalhadores não completa esse total.

Quadro 8
Características do mercado de trabalho

Posição na ocupação principal e características associadas							
	número de pessoas	% do total	renda mensal média	% mulheres	% brancos	% que trabalha menos de 40 horas	anos escolaridade
a) com emprego formal:	**28.265.849**	**38,0**					
Empregado com carteira	21.928.807	29,5	621,16	34,8	57,4	9,1	8,3
Funcionário público estatutário	4.543.988	6,1	952,81	57,3	57,6	29,9	10,9
Militar	260.063	0,3	1.137,09	1,9	52,5	9,6	10,7
Trabalhador doméstico com carteira	1.532.991	2,1	270,29	89,1	43,3	16,0	5,1
b) emprego informal	**18.105.941**	**24,3**					
Empregados sem carteira	13.757.732	18,5	338,82	29,3	72,7	23,2	6,3
Trabalhador doméstico sem carteira	4.338.900	5,8	162,04	94,9	38,3	42,2	4,8
Empregados sem declaração de carteira	5.700	0,0	256,61	36,4	72,7	34,7	8,2
Trabalhador doméstico sem declaração de carteira	3.609	0,0	183,46	87,5	37,5	72,8	3,9
c) tabalho por conta própria	**19.451.361**	**26,1**					
Empregador	3.050.561	4,1	1.841,09	24,1	70,8	11,1	9,1
Trabalho por conta própria	16.400.800	22,0	482,60	30,5	43,3	29,1	5,5
d) trabalhadores sem remuneração	**8.614.296**	**11,6**					
Trabalhador na produção para o próprio consumo	2.882.819	3,9	0,00	68,5	43,3	86,7	2,8
Trabalhador na construção para o próprio uso	147.249	0,2	0,00	13,2	43,5	59,1	5,3
Não remunerado	5.584.228	7,5	0,00	54,1	45,2	66,4	4,7
Total	**74.437.447**	**100,0**	**504,57**	**40,9**	**45,2**	**27,0**	**6,8**

Fonte: PNAD 2001

A estratificação do mercado de trabalho está claramente associada à educação: funcionários, militares e empregadores têm, em média, o ensino fundamental completo (oito anos de escolaridade), enquanto os trabalhadores sem carteira vão pouco além do antigo primário (6,3 anos em média). O nicho do funcionalismo público é ocupado, em sua maior parte, por mulheres educadas; mas, no outro extremo, as mulheres que se dedicam ao trabalho doméstico, com ou sem carteira, são as menos edu-

cadas. Existe também uma clara associação entre cor e qualidade do emprego: preponderam brancos entre empregadores, funcionários e empregados com carteira, e não-brancos entre trabalhadores domésticos e sem carteira.

Emprego e trabalho não são, portanto, a mesma coisa, e no Brasil a distância entre um e outro é particularmente grande. Fica bastante clara, por esses dados, a necessidade de alterar a legislação trabalhista, para permitir que um número maior de pessoas possa ter os benefícios do trabalho legalizado, e em situação menos precária. O atual sistema, além de aumentar os custos da mão-de-obra para os empregadores (que são pelo menos 80% a mais do que os do salário nominal), burocratiza o processo de contratação, que acaba se tornando inviável para pequenos empresários. A Justiça do Trabalho, que deveria ter como função principal defender os interesses dos trabalhadores, acaba funcionando como forma de forçar acordos que, na prática, reduzem os benefícios constantes da legislação, e criam uma cultura de conflito e desconfiança mútua entre patrões e empregados.[12]

Fica clara, também, a necessidade de aumentar cada vez mais a qualificação profissional dos trabalhadores, através da educação em suas diversas formas, ainda que, por outro lado, a exigência de níveis de educação formal cada vez mais altos pelos empregadores possa levar, simplesmente, a uma valorização crescente das credenciais educativas, sem impacto efetivo na produtividade, resultando em discriminação ainda maior no mercado de trabalho.

Educação

Se existe um consenso no Brasil, é sobre a necessidade de melhorar o nível educacional de sua população. Isso, no entanto, pode ser feito de diferentes maneiras, aumentando ou reduzindo a eqüidade social, tendo ou não tendo impacto do ponto

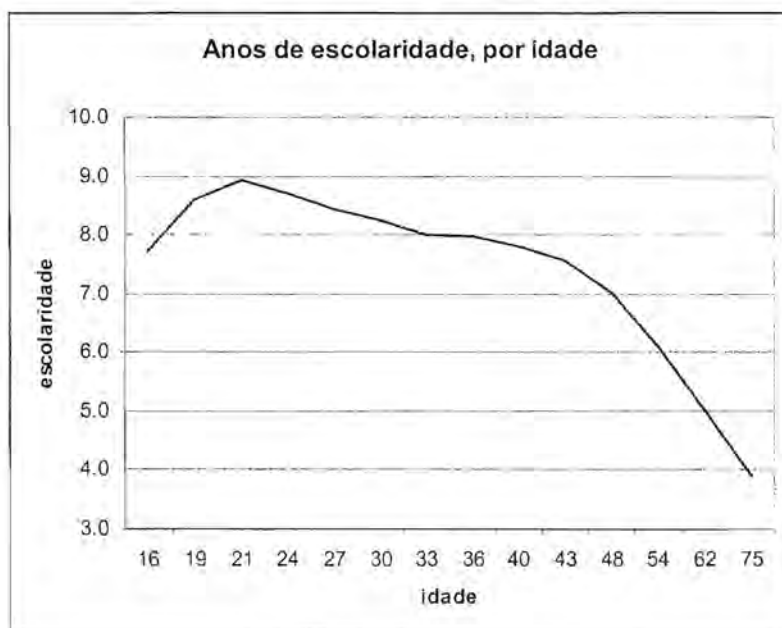
[12] PINHEIRO, Armando Castelar. Economia e justiça: conceitos e evidência empírica. *Estudos IFB*, Instituto Futuro Brasil, 2001. Sobre a necessidade de desregular o mercado de trabalho, PASTORE, José. *Encargos sociais* – implicações para o salário, emprego e competitividade. São Paulo: Editora LTR, 1997; PASTORE, José. *O desemprego tem cura?* São Paulo: Makron Books do Brasil, 1998.

de vista do emprego e da economia, e usando bem ou mal os recursos públicos. Examinemos cada um desses pontos.

Educação e eqüidade

Em um sistema educacional socialmente justo, todos teriam a mesma oportunidade de estudar, e as únicas diferenças que haveria entre as pessoas, desse ponto de vista, seriam as que resultassem do empenho e da competência individual de cada uma. Além disto, os rendimentos do trabalho seriam proporcionais à produtividade de cada um, em função de sua competência adquirida, de forma predominante, através da educação.

No Brasil, como aliás em toda parte, as chances educacionais das pessoas são fortemente condicionadas por sua origem social. A PNAD de 1996 permite comparar a educação dos pais com a educação dos filhos. Naquele ano, 23% dos pais e 28% das mães das pessoas de 15 anos e mais não haviam freqüentado escola, ou ido além da primeira série. 28% dos filhos (de 15 anos e mais) de pais que nunca freqüentaram escola tampouco haviam freqüentado. Dos que foram à escola deste grupo, metade não passou do ensino fundamental de 8 anos. Em 2001, pessoas "pretas" ou "pardas" tinham 15% de chance de não terem nunca freqüentado escola; as de origem indígena, 18%; enquanto a chance para as pessoas brancas era somente de 7%. Mas esses dados revelam também uma grande mobilidade intergeneracional, com grandes grupos das novas gerações atingindo níveis educacionais nunca imaginados pelos pais. No Brasil de hoje, não ter ido à escola, ou ser analfabeto, explica-se não pela educação dos pais, ou pela cor da pele, mas sobretudo pela idade. Dos que tinham 60 anos em 2001, 21% nunca haviam ido à escola: dos que tinham 20 anos, somente 3,3% não o haviam feito.

Quadro 10
Escolaridade, por idade

Não só tem aumentado o acesso à escola, que hoje é praticamente universal, como a escolaridade, com a média da população de 20 anos já superando os 8 anos de educação fundamental (Quadro 10). Essa evolução faz com que se tornem anacrônicas as políticas educacionais que tenham como principal objetivo levar as pessoas à escola. O grande problema da educação brasileira, do ponto de vista propriamente educacional, não são as crianças e adultos que estão fora das escolas, e sim o que acontece dentro delas. Análises dos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) mostram que muitas pessoas passam pela educação básica sem jamais aprender a ler e escrever com um mínimo de competência. Segundo a análise publicada pelo Ministério da Educação em abril de 2003, "dos alunos que freqüentam a quarta série do ensino fundamental, 22% não desenvolveram habilidades de leitura compatíveis a esse patamar de escolaridade e 37% aprimoraram algumas competências, mas ainda demonstram desempenho em língua

portuguesa bem abaixo do desejado. Esses dois grupos de estudantes, que totalizam 59% da matrícula do final do primeiro ciclo da educação obrigatória, apresentam níveis de rendimento escolar considerados 'crítico' ou 'muito crítico'."[13] A probabilidade de obter bons resultados nesses exames está fortemente correlacionada com a condição socioeconômica da família do aluno.[14] Esse efeito socioeconômico – o "capital cultural" que as crianças trazem ou não de suas famílias, e os recursos de que dispõem para se dedicar ao estudo – é ainda reforçado pelo fato de que crianças mais pobres tendem a estudar em escolas públicas com menos recursos, e em companhia de crianças igualmente deprivadas, o que reduz ainda mais suas condições de bom desempenho escolar.

Como compensar e corrigir esse peso negativo da condição socioeconômica sobre o desempenho do aluno? Estudos mais detalhados sobre o dia-a-dia das escolas mostram que existem alguns fatores que podem ajudar – por exemplo, se os professores têm competência e formação específica para os trabalhos de alfabetização, se a escola dispõe de material pedagógico e didático adequado, e se a escola tem uma forma de gerenciamento, mais típico do setor privado do que do setor público, orientado para a obtenção de resultados pedagógicos palpáveis.[15] Políticas bem intencionadas, mas desprovidas de acompanhamento empírico mais cuidadoso – como mudanças espetaculares de currículo, grandes programas de treinamento de professores, ou a exigência de nível superior – podem significar grandes custos, sem nenhum impacto perceptível sobre o desempenho dos alunos. Os melhores resultados das escolas privadas sobre as públicas se devem, em grande parte, ao fato de que o setor privado recruta estudantes de nível social mais alto, mas está relacionado também a seu melhor gerenciamento e controle de qualida-

[13] INEP. 2003. *Nível de leitura e matemática da maioria dos alunos é "crítico"*. http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/saeb/news03_02.htm Acesso: 27 de abril.

[14] INEP. *Relatório síntese de divulgação dos resultados* – Saeb 2001. Brasília: Ministério da Educacão, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2002; SOARES, José Francisco; CÉSAR, C. C.; MAMBRINI, J. Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997. In: FRANCO. *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

[15] OLIVEIRA, João Batista Araújo; SCHWARTZMAN, Simon. *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa, 2002

de, características que poderiam ter também introduzidas no setor público, através de reformas adequadas.

Se o grande determinante do mau desempenho escolar é a condição social do estudante, não seria mais adequado investir nessa condição, como prioridade, e não na escola, ou no professor? Os programas de bolsa-escola e de erradicação do trabalho infantil partem dessa idéia, ao colocar recursos na mão das famílias para que elas enviem seus filhos às escolas.[16] Avaliações feitas a respeito desses programas mostram que, para as famílias em situação de extrema pobreza, um dinheiro mensal adicional, ainda que pequeno, pode ser de grande importância, e os programas de fato aumentam a permanência das crianças na escola.[17] No entanto, havendo escolas, as famílias normalmente enviam suas crianças para lá, e o efeito negativo do trabalho infantil sobre o acesso à escola não é muito significativo, principalmente para as crianças de menor idade.[18] Muitas vezes as crianças deixam de ir à escola não porque as famílias não as enviam, mas porque elas são expelidas pelas escolas, por problemas de disciplina, dificuldades de aprendizagem, desadaptação ou outro fator. Fazer com que as escolas aceitem essas crianças de volta, sem dar a elas condições e apoio adequados para uma reintegração efetiva, pode significar simplesmente um aumento da dificuldade que as escolas encontram para o atendimento ao conjunto dos alunos. A mera presença, sem atividades pedagógicas adequadas, não é nenhuma garantia de educação efetiva. O impacto dos programas de bolsa-escola sobre a melhoria efetiva do desempenho dos alunos é desconhecido, possivelmente não muito significativo do ponto de vista educacional, indepen-

---

[16] Uma proposta mais radical, que vem sendo experimentada em várias partes do mundo, como o Chile e a Suécia, é da distribuição de *vouchers* educacionais para as famílias, com os quais elas podem enviar seus filhos para a escola de sua preferência, pública ou privada. Nos programas bolsa-escola, essa liberdade de escolha não existe. Veja, para os Estados Unidos, PETERSON, Paul E.; HASSEL, Bryan C. *Learning from school choice*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1998.

[17] Por exemplo CASTRO, Vanessa. *Educational policies for reducing poverty and the example of the Brasilia Bolsa-escola educational program*. Reading: Reading University, 1999; AGUIAR, Marcelo; ARAÚJO, Carlos Henrique. *Bolsa-Escola - education to confront poverty*. Brasília: UNESCO, 2002; BOURGUIGNON, François et al. *Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs:* the case of Bolsa Escola. Washington, D.C.: World Bank Development Research Group Poverty Team, 2002.

[18] SCHWARTZMAN, Simon. *Trabalho infantil no Brasil*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2001.

dentemente de sua importância como política de distribuição de renda.

Na verdade, apesar do grande peso dos determinantes socioeconômicos do desempenho escolar, não há como lidar diretamente com isso, já que é uma situação que depende de profundas mudanças econômicas, sociais e culturais do país. Enquanto essas mudanças não ocorrem, e como forma de ajudar para que ocorram, não há como não centrar a atenção no funcionamento das escolas, fazendo com que elas se preocupem não somente com o desempenho de seus alunos, mas também com as questões de eqüidade social que ocorrem em seu interior.[19]

Educação e o mercado de trabalho

É evidentemente falso o dilema, por vezes sustentado, entre a educação formativa, voltada para a cultura e os valores, e a educação profissional, voltada para o mercado de trabalho. A boa educação deve formar pessoas capazes de participar da sociedade, e a integração ao mundo do trabalho é uma das principais formas dessa participação.

A questão do relacionamento entre a educação e a economia, e, mais especificamente, do impacto da educação sobre a empregabilidade, está sujeita a uma série de mitos que conduzem muitas vezes a políticas equivocadas. Não há dúvida que as pessoas mais educadas conseguem melhores trabalhos, com melhores salários e com menos riscos de desemprego. Existe menos certeza, no entanto, sobre se é a educação que gera essa situação de mais e melhores empregos, ou é o mercado de trabalho que, quando se expande e moderniza, faz uso de pessoas mais educadas e competentes. Quando a economia se mantém estagnada, o efeito da educação pode ser, simplesmente, reforçar os mecanismos de filtragem das pessoas para os empregos existentes, sem clara correspondência com as habilidades efetivamente requeridas para as diversas funções. Quando a economia se expande, por outro lado, ela cria demandas por pessoas dotadas

[19] SOARES, Francisco. *Quality and equity in Brazilian basic education*: facts and possibilities. Paper presented to the Seminar on Education in Brazil, organized by the Department of Educational Studies and the Centre for Brazilian Studies. Oxford: University of Oxford, Hillary Term 2003.

das habilidades e competências que as firmas necessitam para seu funcionamento, e existem problemas quando o sistema educacional não é capaz de gerar pessoas com as qualificações necessárias.

No Brasil, no passado, o setor industrial sempre cuidou da formação da mão-de-obra de que necessitava, através das escolas do SESI e SENAI, mas hoje esse tipo de formação estreita e focalizada já não é adequado, colocando em questão o futuro desses serviços educacionais. Hoje, há consenso bastante grande que o fundamental a ser proporcionado pela educação básica (incluindo a secundária) é a formação geral, sobretudo de conhecimento da língua e do raciocínio matemático, e de que o mercado de trabalho pode suprir o resto. O problema da educação básica brasileira não é, pois, que o país não proporciona educação profissional e técnica, e sim a má qualidade da educação geral que os alunos recebem.

O tema dos benefícios econômicos e sociais da educação está também muito presente na educação superior e na pós-graduação. Apesar de que no Brasil, hoje, dois terços dos estudantes estudam em estabelecimentos privados, existe uma noção generalizada segundo a qual essa é uma situação anômala, tolerada pela falta de recursos, mas que deveria ser substituída, tão logo quanto possível, pela educação superior pública e gratuita. O ensino público gratuito, que atende cerca de um milhão de estudantes em estabelecimentos federais e estaduais, é justificado pelos benefícios que a formação superior traria ao país. Mais ainda, o Brasil possui um amplo sistema de bolsa de estudos para estudantes de pós-graduação que beneficia uma boa parte dos 90 mil alunos que freqüentam os cursos de doutorado e mestrado, não somente com ensino gratuito, mas também com bolsas de estudo proporcionadas pela CAPES, CNPq, FAPESP e outras agências governamentais. A manutenção de uma ampla rede de institutos de pesquisa governamentais, e o financiamento da pesquisa universitária, são também justificados pelos benefícios a longo prazo que a pesquisa deveria trazer para a sociedade e a economia brasileira.

Não há dúvida que, quando o nível educacional da população é alto, a economia como um todo se beneficia.[20] No entanto,

[20] MORETTI, Enrico. *Human capital externalities in cities*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2003. Working Paper 9641.

a noção de que o mercado de trabalho exige um número cada vez maior de pessoas altamente qualificadas não é verdadeira para o Brasil e outros países da América Latina, onde a maior parte dos empregos de nível superior ocorrem na área de serviços, e nem mesmo nos países mais desenvolvidos, onde a produção de alta tecnologia tende a se concentrar em um número pequeno de firmas.[21] Enquanto isso, os benefícios privados da educação superior são elevados, e deve haver limites para o financiamento público da educação superior, cujos custos podem colidir com outras prioridades sociais e não gerar os benefícios sociais que se esperam.[22] Em relação à pesquisa científica e tecnológica, é também claro que não basta distribuir recursos aos pesquisadores, sem uma idéia clara e uma política definida para fazer com que a pesquisa contribua de forma mais direta para o desenvolvimento da economia e a melhoria das políticas públicas.[23]

Os custos da educação

O Brasil gasta cerca de 5% do PIB em educação – percentual próximo ao do Japão e da Itália, e bem superior ao do Chile e da Argentina. É pouco, em termos do que seria necessário para ter educação de qualidade para todos, mas bastante, em termos relativos. O Brasil gasta cerca de quinze vezes mais por estudante de nível superior que com os da educação básica, enquanto outros países gastam, no máximo, duas ou três vezes mais. Os gastos são muitos, mas os desperdícios são enormes. No ensino fundamental, de 7 a 14 anos, existem aproximadamente 35 milhões de estudantes, para uma população de 25 milhões – ou seja, dez milhões de jovens a mais, jovens retidos no sistema pela má qualidade da educação que recebem, o que determina um desperdício de recursos de 30% a 40%. Nas universidades públicas, não se sabe quando custa formar um médico, um econo-

[21] SCHWARTZMAN, Simon. *Higher education and the demands of the new economy in Latin America*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002b. (Background paper for the LAC Flagship Report).

[22] Veja, para a Inglaterra, WOLF, Alison. *Does education matter? Myths about education and economic growth*. London: Penguin, 2002.

[23] SCHWARTZMAN, Simon. A pesquisa científica e o interesse público. *Revista Brasileira de Inovação*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 361-395, 2002c.

mista ou administrador em cada uma das universidades – os custos podem variar enormemente de uma instituição para outra, e os orçamentos das universidades não são estabelecidos a partir dos produtos que se esperam de cada uma delas e os respectivos custos, mas sim em função da folha de mensal de salários e benefícios, que inclui um volume crescente de pagamentos de aposentadoria. Todos os professores no sistema federal, assim como nos principais sistemas estaduais, são funcionários públicos estáveis e com a mesma escala de salários independentemente do que façam ou produzam, da região em que vivem, e das áreas profissionais em que atuam. Com tanto desperdício, o governo gasta muito, mas os professores ganham pouco, e os estudantes sofrem com a sucessão interminável de conflitos entre governo e sindicatos, e a precariedade dos serviços educacionais que recebem.

Políticas sociais de primeira, segunda e terceira gerações

É possível pensar em políticas sociais em termos de três grandes tipos, ou gerações. A primeira geração é formada pelas políticas de ampliação e extensão dos benefícios e direitos sociais. No caso do Brasil, elas se iniciam na década de 30, com a criação das primeiras leis de proteção ao trabalhador e as primeiras instituições de previdência social, e culminam, pode-se argumentar, com a Constituição de 1988, que consagra um amplo conjunto de direitos sociais na área da educação, saúde, proteção ao trabalhador, e outras.

As reformas de segunda geração, que entram na agenda de preocupações do governo Fernando Henrique Cardoso e continuam com o governo Luiz Inácio Lula da Silva, procuram racionalizar e redistribuir os recursos gastos na área social. Elas respondem a uma dupla motivação: colocar os gastos sociais em situação de equilíbrio financeiro, e corrigir os aspectos mais regressivos dos gastos sociais, que beneficiam as classes médias e altas, em detrimento das mais pobres. A situação mais dramática de mau direcionamento dos gastos sociais, no Brasil, é a do sistema de previdência social. Em 2003, segundo o Presidente do Partido dos Trabalhadores, José Genoino, a previdência do setor privado arrecadava R$71 bilhões e gastava R$88 bilhões de reais anuais, para atender a 21 milhões de aposentados, que re-

cebem uma média de R$390 mensais. Enquanto isso, a previdência do setor público arrecadava R$21.8 e gastava R$61 bilhões, com aposentadorias médias de R$2.282 de reais no executivo, R$7.900 no legislativo, e R$8.027 no judiciário.[24] Uma análise de vários programas sociais brasileiros, feita com dados de meados da década de 90, mostrava que, além dos gastos com a previdência social, os programas de seguro-desemprego e os serviços escolares de creche, segundo e terceiro graus também estavam mal focalizados, havendo focalização correta, no entanto, nos programas de ensino pré-escolar e de primeiro grau, assim como na distribuição de merenda escolar, em relação à população escolar. A conclusão dessas análises foi que "é possível eliminar a pobreza sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social", pela focalização correta dos recursos disponíveis.[25]

As reformas de terceira geração seriam aquelas que buscariam alterar não somente a distribuição dos gastos sociais, mas também a qualidade dos serviços prestados, assim como do marco institucional e legal dentro do qual as atividades econômicas e a vida social possam se desenvolver. Muitas das principais propostas a esse respeito foram reunidas no documento sobre a "a agenda perdida" brasileira, subscrita por um conjunto de economistas de várias tendências durante a campanha eleitoral de 2002, e retomadas pelo Governo Lula em 2003, através de documento publicado pelo Ministério da Fazenda.[26] As propostas da "agenda perdida" incluem agir diretamente sobre a desigualdade, pela distribuição direta de recursos à população mais pobre, na expectativa de que, além de suprir carências imediatas, isso possa ter efeitos de reativação do mercado interno; políticas estruturais, dando acesso das populações mais pobres a ativos como o microcrédito, a regularização da propriedade

---

[24] GENOINO, José. Previdência - uma reforma justa e necessária. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. 2, 2003.

[25] BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan. Focalização de gastos públicos sociais e errradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 719-739.

[26] LISBOA, Marcos B. (coord.). *A Agenda Perdida:* diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social. 2002. http://www.iets.inf.br/ Acesso: jan. 9, 2003; MINISTÉRIO DA FAZENDA. Política econômica e reformas estruturais. http: //www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Econômica.pdf Acesso: abr. 2003.

imobiliária e a posse da terra; enfatizar transferências diretas de recursos do governo aos cidadãos, através de tecnologias como cartões magnéticos, evitando a intermediação de políticos e das burocracias públicas, e evitando também a necessidade de controle de preços dos artigos de primeira necessidade como combustíveis, remédios, etc.; políticas que aumentem a capacidade produtiva dos mais pobres, através do apoio à produção popular, garantindo melhores condições de comercialização dos produtos e maior acesso a mercados como o de crédito; utilização do setor privado para a provisão dos serviços, partindo do princípio segundo o qual "o papel da sociedade de subsidiar o acesso dos que não possuem recursos a serviços sociais básicos não significa que o Estado seja obrigatoriamente o único produtor desses serviços"; descentralização da política social, estimulando a participação local como forma de aumentar tanto a eficiência quanto a flexibilidade no desenho das políticas sociais, combinada com política efetiva de monitoramento do uso adequado dos recursos; e a unificação do orçamento social da União e coordenação das políticas sociais com estados e municípios.

As propostas de reforma de terceira geração incluem ainda uma nova política para a área de segurança pública, com temas como a unificação das políticas civil e militar, a criação de uma polícia judiciária, e a aproximação entre os órgãos de segurança e as comunidades de baixa renda;[27] e a reforma do judiciário, com propostas para tornar a justiça mais acessível e mais eficiente, através de medidas como a introdução da "súmula vinculada", para fortalecer a autoridade das cortes superiores e o controle da indústria de recursos e liminares, e formas adequadas de controle externo do poder judiciário.[28]

---

[27] SOARES, Luiz Eduardo; GAROTINHO, Anthony. *Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro*: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública. Rio de Janeiro: Hama, 1998; MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNEL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio de M. S. *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1999.

[28] PINHEIRO, Armando Castelar. Economia e justiça: conceitos e evidência empírica. *Estudos IFB*, Instituto Futuro Brasil, 2001; SADEK, Maria Tereza Aina. *Reforma do Judiciário*. *São* Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

Alternativas de política social

Mais além das medidas e propostas específicas para a área social, existem importantes diferenças de perspectiva, que muitas vezes adquirem fortes conotações político-partidárias ou ideológicas. No início de 2003, essas diferenças apareceram na imprensa brasileira como uma alternativa entre políticas universais e políticas de focalização. Em um nível mais profundo, existem grandes diferenças entre os que propõem políticas de mobilização social e os que dão prioridade a políticas de metas sociais.

A oposição entre políticas universalistas e focalizadas surge muitas vezes como uma oposição entre os defensores do Welfare State clássico, com o setor público assumindo a responsabilidade pelos investimentos em educação, saúde, segurança pública, etc., e os que defendem a redução do setor público, concentrando os gastos sociais nas populações de menor renda e em situação mais crítica. Em um país como o Brasil, onde os gastos sociais são notoriamente mal direcionados e usados de forma ineficiente, e onde o equilíbrio das contas públicas, após décadas de inflação, ainda não foi conseguido, essa discussão acadêmica perde sentido, e a defesa de políticas universalistas se torna quase que indistinguível das políticas de defesa de interesses estabelecidos, que se vêem ameaçados pelas reformas. A questão do papel do setor público ou do setor privado no provimento de serviços é mais genuína, no sentido que incorpora, de fato, visões distintas sobre até onde pode ir o setor público na implementação de políticas sociais, e qual a possível participação do setor privado. Em algumas áreas, como a educação superior e o provimento de serviços de saúde, o setor privado tem presença predominante, e os problemas que se colocam têm a ver com a regulação dessas atividades, e não com sua legitimidade. Em outras áreas, como a da previdência social, energia, comunicações, transportes, e outras, a capacidade financeira e técnica do setor público tem se mostrado extremamente limitada, mas as experiências de privatização ainda não demonstraram, de forma inequívoca, sua pertinência.

A oposição entre políticas de mobilização e políticas de metas, que ainda não adquiriram uma feição pública muito clara, pode ser potencialmente mais importante. As políticas de mobilização são aquelas que partem do princípio de que só através

da participação e do envolvimento das comunidades afetadas é que políticas sociais podem ser efetivamente implementadas. Essas políticas são propostas por movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores sem Terra e as Comunidades Eclesiais de Base, e podem ser observadas em documentos e pela ação de pessoas envolvidas com a área de saúde, educação, segurança, ação afirmativa, e outros. Fazem parte dessa mesma linha de idéias os sistemas de orçamento participativo, implantados em várias prefeituras. Essas são também políticas de focalização, na medida em que procuram trazer benefícios e conquistar posições de poder para grupos sociais específicos, considerados especialmente carentes. Por outro lado, elas compartem com os defensores das "políticas universais" a desconfiança em relação ao setor privado, assim como uma certa descrença quanto à existência de limitações orçamentárias dos governos.

O que estamos denominando, por falta de melhor termo, de "políticas de metas", é uma preferência por políticas definidas através de diagnósticos globais, e implementadas pela ação e iniciativa dos governos. Em um certo sentido, são políticas "de cima para baixo", em contraste com as de mobilização, que pretendem ser "de baixo para cima". As políticas sociais universais de primeira geração pertencem a essa categoria. Propostas de terceira geração incluem a instituição de linhas oficiais de pobreza e o estabelecimento de metas para a sua redução; políticas universais de renda mínima para as populações mais carentes; a introdução de cotas raciais em escolas e serviços públicos, para a redução das desigualdades sociais; políticas de promoção automática nas escolas, para a redução da retenção escolar; e políticas de flexibilização do mercado de trabalho, para reduzir os custos indiretos do emprego e aumentar a inclusão de trabalhadores no setor formal da economia.

Políticas de metas e de mobilização não se excluem necessariamente. Por exemplo, políticas de cotas raciais, ou de distribuição de terras, podem ser implementadas a partir das demandas de movimentos organizados: políticas de distribuição de recursos para populações de baixa renda podem ser implementadas através de organizações comunitárias, que assumem a responsabilidade por identificar os beneficiários e garantir que eles estão cumprindo as exigências correspondentes aos benefícios – enviando as crianças para a escola, por exemplo, ou adquirindo algum ofício. Mas elas trazem consigo profundas diferenças em

relação à natureza do sistema político, do papel do Estado e das organizações de mobilização, e do peso relativo dos técnicos, que pensam em termos analíticos sobre o interesse comum, e pretendem agir de acordo com o princípio de delegação de poderes e autoridade que faz parte dos princípios da democracia representativa, e os militantes, que agem na defesa direta e cotidiana dos interesses e prioridades de seus companheiros, sem ver nisso contradição com os interesses mais gerais. São essas visões de mundo que estão competindo pela definição da nova agenda social brasileira, e que deverão definir sua forma, sua filosofia e seu alcance, nos próximos anos.

Rio de Janeiro, abril de 2003

Referências

AGUIAR, Marcelo; ARAÚJO, Carlos Henrique. *Bolsa-Escola – education to confront poverty*. Brasília: UNESCO, 2002.

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan. Focalização de gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 719-739.

BERQUÓ, Elza. Perfil demográfico das chefias femininas no Brasil. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. G. *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002. p. 243-266,

BOURGUIGNON, François et al. Development Research Group. *Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs*: the case of Bolsa Escola. Washington, D.C.: World Bank Development Research Group Poverty Team, 2002. <http://econ.worldbank.org/resource.php?type=5>.

BRUSCHINI, Cristina. *Tendências da força de trabalho feminina brasileira nos anos setenta e oitenta*: algumas comparações regionais. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Departamento de Pesquisas Educacionais, 1989.

BRUSCHINI, Maria Cristina A.; PINTO, Céli Regina J. *Tempos e lugares de gênero*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Editora 34, 2001.

CARMARGO, José Márcio; FERREIRA, Francisco H. G. *O benefício social único*: uma proposta de reforma da política social no Brasil. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2001. <http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/economia/>.

CASTRO, Vanessa. *Educational policies for reducing poverty and the example of the Brasília Bolsa-escola educational program*. Reading, 1999. MA (Dissertation Thesis) – Reading University, 1999.

GENOINO, José. Previdência – uma reforma justa e necessária. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. 2, 26.04.2003. Espaço Aberto.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais 2000*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.

INEP. *Relatório síntese de divulgação dos resultados – Saeb 2001*. Brasília: Ministério da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2002.

———. Nível de leitura e matemática da maioria dos alunos é "crítico". Brasília: MEC; INEP, 2003.
<http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/saeb/news03_02.htm>. Access: 27 de abril 2003.

JENCKS, Christopher. *Rethinking social policy race, poverty, and the underclass*. New York: Harper Perennial, 1993.

LISBOA, Marcos B. (coord.). *A Agenda Perdida*: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social. 2002. <http://www.iets.inf.br/>. Access: Jan 9, 2003

MÉNDEZ, Juan E; O'DONNEL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio de M. S. *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1999.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Política econômica e reformas estruturais.Brasília: MF, 2003.
<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Política%20Econômica.pdf>. Access: abril 2003.

MORETTI, Enrico. Human capital externalities in cities. In: Cambridge, MA: *National Bureau of Economic Research*, 2003.
< http://www.nber.org/papers/w9641>.

OLIVEIRA, João Batista Araújo; SCHWARTZMAN, Simon. *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa, 2002.
<http://www.schwartzman.org.br/simon/livrojb.htm>.

PARRA, Flávia C. et al. Color and genomic ancestry in Brazilians. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* , v. 100, p. 177-182, 2003.
<http://www.pnas.org/cgi/content/abstract/100/1/177?maxtoshow=&HITS=10&hits=10&RESULTFORMAT=&author1=Pena%2C+S.&searchid=1051087487175_945&stored_search=&FIRSTINDEX=0>.

PASTORE, José. *Encargos sociais*: implicações para o salário, emprego e competitividade. São Paulo: Editora LTr, 1997.

———. *O desemprego tem cura?* São Paulo: Makron Books do Brasil, 1998.

PETERSON, Paul E.; HASSEL, Bryan C. *Learning from school choice.* Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1998.

PINHEIRO, Armando Castelar. *Economia e Justiça:* Conceitos e Evidência Empírica. São Paulo: Instituto Futuro Brasil, 2001.
<http://www.ifb.com.br/documentos/castelar18_10.pdf>.

REIS, Elisa Maria Pereira; SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza e exclusão social*: aspectos socio-políticos. Rio de Janeiro, 2002.
<http://www.schwartzman.org.br/simon/exclusion.pdf>.

ROCHA, Sonia. Estimação de linhas de indigência e de pobreza: opções metodológicas no Brasil. In: HENRIQUES, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 685-718.

SADEK, Maria Tereza Aina. *Reforma do Judiciário.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon. Estatísticas da Pobreza. *Revista Brasileira de Estatística,* v. 58, p. 7-18, 1997.
<http:/www.schwartzman/simon/statpob.htm>.

———. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 55, p. 53-96, 1999.
<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdfs/origem.pdf>.

———. *Trabalho infantil no Brasil.* Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2001. <http://www.schwartzman.org.br/simon/oit.htm>.

———. Brasil: a agenda social. In: BETHELL, L. *Brasil, fardo do passado, promessa do futuro:* dez ensaios sobre política e sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 77-116.
<http://www.schwartzman.org.br/simon/daedalus_port.htm>.

———. *Higher education and the demands of the new economy in Latin America. Background paper for the LAC Flagship Report.* Washington, D.C: The World Bank, 2002b.
<http://www.schwartzman.org.br/simon/flagship.pdf>.

———. A pesquisa científica e o interesse público. *Revista Brasileira de Inovação,* v. 1, p. 361-395, 2002c.
<http://www.schwartzman.org.br/simon/pesquisa_cientifica_interesse_publico.pdf>.

SOARES, Francisco. Quality and equity in Brazilian basic education: facts and possibilities. In: SEMINÁRIO SOBRE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, fev. 2003, Oxford. *Anais.* Oxford: University of Oxford, 2003.

———; CÉSAR, C. C.; MAMBRINI, J. Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997. In: FRANCO, C. *Avaliação, ciclos e promoção na educação.* Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 121-153.

SOARES, Luiz Eduardo; GAROTINHO, Anthony. *Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro*: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública. Rio de Janeiro: Hama, 1998.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania. A saída é pela porta*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Cortez Editor, 2002.

WOLF, Alison. *Does education matter? Myths about education and economic growth*. London: Penguin, 2002.